

Expediente: C-66/2022 HF
Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística
Municipio: XATIVA.
Asunto: Alternativas PAA Hinojosa Packaging SLU.

AYUNTAMIENTO DE XÀTIVA
ALBEREDA JAUME I, 35
46800 XÀTIVA

En fecha **19/10/2022** ha tenido entrada en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística (SAMIU), de la Dirección General de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito de **consulta** formulado por el ayuntamiento de XATIVA sobre **posibilidades de otorgar licencia de obras en suelo urbano sobre el que se tramita una modificación de plan:**

Expediente: 3606/2022

Asunto: Consulta sobre la posibilidad de concesión de licencia provisional para la construcción de una nave industrial en el polígono A. Xàtiva.

ANTECEDENTES:

El 10 de octubre de 2011 se aprobó el Programa de Actuación Integrada de la Unidad de Ejecución "RH" del polígono industrial A y se adjudicó la condición de agente urbanizador, para su gestión indirecta.

Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 25 de julio de 2022 **se declaró la terminación del procedimiento de aprobación del PAI**, como consecuencia de la no formalización del convenio urbanístico. La terminación del procedimiento sin que se hayan desplegado los efectos del PAI, conlleva, que los terrenos afectados queden sin programación.

El vigente PGOU otorga al ámbito del PAI (UE "RH") la clasificación de suelo urbano. Actualmente sigue sujeto al régimen de las actuaciones integradas, no obstante **se está tramitando una modificación puntual del Plan, a los efectos de cambiar el régimen de las actuaciones integradas al de actuaciones Aisladas**.

La mercantil Hinojosa Packaging SLU ha presentado un **Programa de Actuación Aislada** que afecta íntegramente a terrenos de su propiedad. Dicho PAA integra en su alternativa técnica la propuesta ya apuntada de modificación puntual de la ordenación pormenorizada del PGOU pasando de las actuaciones integradas a las actuaciones aisladas.

La mercantil interesada, por volumen de facturación y número de trabajadores, es una de las más importantes del Municipio, y plantea la imperiosa necesidad de obtener autorización municipal para comenzar la construcción de una ampliación del actual complejo fabril (una nave), por resultar estratégicamente imprescindible hacerlo antes de final de año. En concreto, mediante escrito presentado en este Ayuntamiento el 18 de octubre de 2022, solicita:

1. Que se tenga en cuenta la absoluta necesidad y urgencia de la ampliación de la empresa.
2. Que se tenga en cuenta que se ha dado cumplimiento a cada requisito documental que exige la legislación, en los plazos acordados.
3. Que se conceda **licencia provisional para la nave-almacén**, conforme al Proyecto básico que se presentó en su día y al anteproyecto que forma parte del PAA, y para cuya ejecución se presentará el correspondiente Proyecto de Ejecución.
4. Que se acepte nuestra renuncia a la tramitación del PAA¹.
5. Que se conceda **licencia provisional para la urbanización** del frente de parcela de la nave almacén, por coherencia y por necesidad de acceso a la misma, teniendo en cuenta que se trata de un tramo vial independiente, confinado entre dos polígonos colindantes (Meses y La Mola), y cuyas características técnicas ya fueron informadas en su día favorablemente por los Servicios Técnicos Municipales.

Respecto al procedimiento en trámite, a fecha de hoy, con carácter previo al inicio de la modificación del PGOU anteriormente citada, se encuentra en información pública el Estudio Ambiental Territorial Estratégico, finalizando dicho plazo de información pública el próximo día 9 de noviembre, momento a partir del cual, una vez aprobado el informe ambiental, se iniciará el trámite propio de la modificación del plan General, cuyo plazo estimado para su aprobación es de cuatro meses.

Conscientes de la trascendencia que para la economía y el empleo del Municipio tiene el mantenimiento y expansión de la citada industria, tal y como ha manifestado la mercantil interesada en el escrito al que se ha hecho referencia, por la presente:

SE SOLICITA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, la emisión de informe sobre las posibilidades, en el marco de la vigente legislación urbanística, de autorizar y, en su caso, en qué condiciones:

- a) La simultaneidad de las obras de edificación y las de urbanización.
- b) La realización de obras y usos provisionales.
- c) Cualquier otra modalidad jurídica que permita la ampliación del complejo fabril con carácter extraordinario, anticipadamente a la aprobación del PAA y a la modificación puntual del PGOU.

Xàtiva, a la fecha de la firma digital

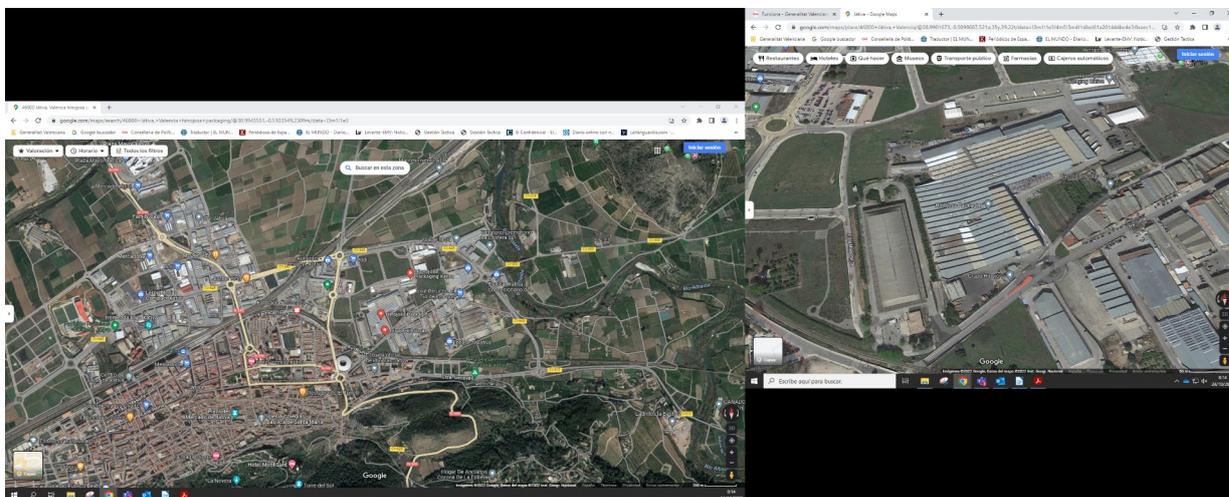
ANTECEDENTES DE HECHO

Único. Se tienen por reproducidos los obrantes en el escrito de consulta.

¹ No está claro que sentido tiene la renuncia en tanto resulta contradictoria con las anteriores afirmaciones relativas al Programa de Actuación Aislada. A reserva de confirmación lo más probable es que se trate de una errata y se esté efectuando referencia al Programa de Actuación Integrada.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. La empresa respecto de la que se efectúa la consulta -Hinojosa Packaging SLU- se ubica en un polígono industrial de Xàtiva cuyo suelo, además de estar clasificado como suelo urbano por su PGOU², cumple con las exigencias del artículo del artículo 21.3.b) TRLSRU³, por lo que se encuentra en **situación básica de suelo urbanizado** (tal como se puede comprobar en las imágenes que siguen):



Por consiguiente, el encuadre del suelo objeto de consulta en el citado artículo 21.3.b) TRLSRU determina, indefectiblemente, que **su gestión debe efectuarse mediante Actuación Aislada** y no Integrada, pues así resulta de lo dispuesto en el artículo 73.5.b) TRLOTUP⁴; correspondiendo al ayuntamiento de Xàtiva decidir si la Actuación Aislada precisa de la tramitación de un Programa de Actuación Aislada en los términos previstos en el artículo 174 y siguientes TRLOTUP. Del escrito de consulta resulta que el ayuntamiento consultante ya ha iniciado los trámites procedentes al objeto de sustituir la gestión prevista mediante Actuación Integrada por la Actuación Aislada.

PRIMERA. La empresa respecto de cuya parcela se plantea la consulta ha solicitado del ayuntamiento la obtención de **licencia de obras y usos provisionales** al objeto de, por necesidades imperiosas de la propia empresa, adelantar lo máximo posible la ampliación de sus instalaciones. Sobre dicha clases de licencia ya se ha pronunciado la Dirección General de Urbanismo en diversas ocasiones, reproduciéndose -seguidamente- el informe emitido en

- 2 Plan General de Ordenación Urbana.
- 3 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.
- 4 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

respuesta a la consulta formulada por el ayuntamiento de Oliva (expediente C-41/2022) sobre un supuesto muy similar al planteado por el ayuntamiento de Xàtiva:

PRIMERA. El artículo 235 TRLOTUP⁵ regula las licencias de obras y usos provisionales, estableciendo su punto 1º los términos de su eventual otorgamiento en suelo urbano o suelo urbanizable:

1. Se pueden otorgar licencias para obras y usos provisionales no previstas en el plan, **siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven**, sujetas a un **plazo máximo de cinco años**, en suelo urbano, ya sea en edificaciones o en parcelas sin edificar sobre las que no exista solicitud de licencia de edificación o programa de actuación aprobado o en tramitación, y en **suelo urbanizable** sin programación aprobada.

Se trata, por tanto, de una posibilidad expresamente prevista en la legislación urbanística valenciana respecto de la que la Dirección General de Urbanismo ya se ha pronunciado en diversas ocasiones⁶, acotando los términos de su procedencia a partir de la doctrina jurisprudencial que consagra la característica de dicho instrumento como **garantía del administrado frente a la inactividad de la administración**.

Efectivamente suele ocurrir que, en muchas ocasiones, la aptitud edificatoria otorgada por el planeamiento a una determinada parcela no puede ser materializada por la propiedad del suelo ante la imposibilidad de ésta de vertebrar una propuesta de programación que, en la practica totalidad de los casos, suele exceder de los recursos y capacidades de los propietarios de parcelas encuadrados en una actuación urbanística. El interés público inherente al desarrollo del planeamiento obliga a que sea la administración pública competente -el ayuntamiento de Oliva en el presente caso- el obligado a "tirar del carro" para llevar a cabo la transformación del suelo en parcelas-solar sobre las que pueda materializarse el aprovechamiento otorgado por el planeamiento; sin embargo no ocurre así en la práctica, lo que deja al propietario del suelo en una suerte de "limbo" en el que no puede materializar su derecho (pese a tenerlo reconocido) por la **inactividad de la Administración**. Sobre esta cuestión se ha pronunciado la Dirección General de Urbanismo⁷ en los términos siguientes:

SEGUNDA. Efectivamente puede el ayuntamiento, si lo estima conveniente, considerar la posibilidad de otorgar licencia de obras y usos provisionales para la actividad respecto de la que se efectúa consulta; posibilidad el ayuntamiento puede plantearse a la vista de que, con independencia de que la programación y su desarrollo comportarán una solución definitiva para la UE-2, lo cierto es que tanto la aprobación del PAI como su puesta en funcionamiento y su ejecución conllevan un laborioso esfuerzo que, en la mayoría de las ocasiones, supone un consumo de tiempo superior a las previsiones. Este coste temporal penaliza la puesta en funcionamiento de actividades empresariales y compromete su desarrollo y resultados, por lo que la licencia provisional puede ser una buena solución -coyuntural, eso sí- para obviar los inconvenientes descritos. A este respecto el artículo 216 LOTUP⁸, de licencias y obras provisionales, viene a regular la forma en que determinados usos u obras pueden obtener autorización para su inicio o ponerse en funcionamiento, siempre previa constatación municipal de la concurrencia, en el supuesto, de los requisitos exigidos por el precepto.

La **inactividad municipal** es, pues, el elemento clave a la luz del cual debe examinarse el contenido del artículo 216 LOTUP; precepto cuyo bien jurídico protegido es el **derecho del propietario a no quedar condenado al ostracismo o a tener que permanecer en una anómala pasividad**, causada por la administración, que resulta dañina para sus intereses. Intereses que, por otra parte, no pueden verse en términos estrictamente económicos o de beneficio sino que, como en el supuesto examinado, han de integrarse en un espectro más amplio: el de la **protección del interés público**; puesto que, indiscutiblemente, **resulta pertinente al interés público que la administración encuentre fórmulas de actuación que permitan que el tejido económico y empresarial de un municipio progrese**. Siempre, por supuesto, dentro del marco de los parámetros previstos en el planeamiento urbanístico de aplicación.

En definitiva: la licencia de obras y usos provisionales se ofrece, desde el artículo 216 LOTUP, como instrumento de solución a situaciones que exigen **armonizar las exigencias del interés público con las**

5 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

6 Por todos puede verse el informe emitido por el Director General de Urbanismo en el expediente RA-5/2019 en respuesta a consulta formulada por el ayuntamiento de L'Alfàs del Pi.

7 En informe, emitido por el Director General de Urbanismo, en respuesta a consulta formula por el ayuntamiento de Guadasseques (expediente C-08/2020).

8 Hoy artículo 235 TRLOTUP.

demandas del interés privado en supuestos de parálisis administrativa, de simple inacción por la administración actuante o, como es el caso, de inconveniencia o imposibilidad de espera a la aprobación de la programación. La jurisprudencia ha avalado esta doctrina en reiteradas sentencias; por todas, la del TS de 03/12/1991:

«Se hace necesario insistir y en lo menester resaltar que, **siendo notoria la lentitud que aqueja frecuentemente a la ejecución del planeamiento, las licencias provisionales constituyen, en sí mismas, una manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal**: si a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento, **una obra o uso provisional no va a dificultar tal ejecución, no sería proporcionado impedirlos**. Son, pues, estas licencias un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para **evitar restricciones no justificadas** al ejercicio de los derechos y se fundan en la **necesidad de no impedir obras o usos que resulten inocuos para el interés público**».

Doctrina que corrobora, con mayor claridad respecto del supuesto objeto de consulta, la STS⁹ de 20/06/1989:

“...estamos, pues, ante un proceso en que se ventila la posible aplicación, al supuesto de hecho, de la excepción que a la regla de obligatoriedad de observancia de los planes establece el artículo 58.2¹⁰ de la vigente ley del suelo, excepción que está concebida en los siguientes términos: (...). Parece evidente que el precepto transcrito trata de impedir la constitución de situaciones jurídicas que permitan luego alegar un derecho de duración indefinida cuya inmolación acarree la obligación de indemnización con dinero público. Y simultáneamente, trata de coonestar esa prevención con la **necesidad de no imposibilitar el ejercicio de posibles actividades de índole mercantil, industrial o de otro tipo durante el tiempo en que la ejecución del plan no se haya iniciado o no haya llegado a afectar la zona en cuyo radio pretende esa realidad realizarse. Proteger intereses privados sin menoscabo o perjuicio de los intereses públicos es, en suma, la razón de ser del precepto**”.

SEGUNDA. La expuesta doctrina jurisprudencial de configurar la licencia provisional como una solución -aunque limitada en el tiempo- a la inactividad de la administración y a la correlativa limitación en los derechos de los propietarios de suelo que tal inactividad conlleva, ha de encajarse -desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística- en el marco del planeamiento urbanístico, consecuencia lógica del **carácter estatutario** propio del régimen jurídico de derechos y deberes que integran la propiedad del suelo. En este sentido, el transcrito -en la Consideración anterior- artículo 240.1 TRLOTUP acota las condiciones en que puede ejercerse el derecho (porque es un derecho) a obtener licencia de obras y usos provisionales: el límite temporal de 5 años y la **exigencia de que la licencia no perjudique, dificulte o desincentive la ejecución del planeamiento**.

Sobre este segundo requisito se pronuncia la STS de 16/03/1988, subrayando que la licencia de obras y usos provisionales que eventualmente pudiese otorgarse debe acreditar su **inocuidad en relación al planeamiento urbanístico**:

“...la condición de provisionalidad del artículo 58.2¹¹ no está referida al acto de autorización, sino a la naturaleza del uso o de la obra permisible por vía de excepción al principio que declara obligatoria la estricta observación de los Planes de Ordenación; siendo tal facultad excepcional susceptible de revisión jurisdiccional con el fin precisamente de determinar si ha sido ejercitada por la Administración de acuerdo con los hechos determinantes y los fines en atención a los que ha sido otorgada, por lo que su concesión o denegación ha de estar fundamentada en base a los presupuestos de hecho previstos en el mismo artículo **y fundamentalmente en que el uso pretendido, además de ser justificado y provisional, no haya de dificultar la ejecución del planeamiento**.”

9 Sentencia del Tribunal Supremo.

10 Se está refiriendo al artículo 58.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: “2. No obstante **si no hubieren de dificultar la ejecución de los Planes**, podrán autorizarse sobre los terrenos, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo, usos u obras justificadas de carácter provisional, que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización, y la autorización aceptada por el propietario deberá inscribirse, bajo las indicadas condiciones, en el Registro de la Propiedad.”

11 Del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (véase anterior nota a pié de página).

Para el supuesto objeto de consulta, deberá el ayuntamiento de Oliva verificar que el uso que se pretende ejercer (industrial) es coherente con el previsto en el planeamiento (industrial¹²) y que la edificación proyectada no va impedir o dificultar el desarrollo del planeamiento; para, efectuada dicha comprobación, asegurar la provisionalidad de la obra. Respecto de dicho concepto la jurisprudencia ha ido evolucionando en los últimos años, abandonando la denominada provisionalidad ontológica (que la edificación, por sus características, no presente vocación de permanencia) en favor de la provisionalidad fáctica, que entiende que si las obras, usos o instalaciones provisionales deben cesar o ser demolidas *de facto* en el momento en que así lo declare la administración, ésta última circunstancia es lo que realmente determina la verdadera provisionalidad de los usos y obras, independientemente de sus materiales o de su facilidad de desmontaje, pues la provisionalidad no recae tanto en los usos y las obras, en sí mismos considerados, sino la limitación en el tiempo que la licencia otorga (máximo cinco años) frente a las "normales" de vigencia indefinida. Lo expresa así la STS de 23/12/1999:

"...si se niega a todo uso que tiene vocación de permanencia la posibilidad de obtención de las licencias contempladas en el artículo 58.2 TRLS y se circunscribe ese texto a las licencias que amparan usos exclusivamente temporales y coyunturales, se limita el texto legal invocado en exceso, pues la provisionalidad de uso que dicho precepto exige es una provisionalidad fáctica, no ontológica. Es decir, se permite que si los usos pretendidos, aunque naturalmente sean permanentes, se les incorpora una cláusula de provisionalidad, se entienda cumplido el requisito legal exigido (...)."

Y confirma la STS de 05/12/2000

"El otorgamiento de una licencia provisional no exige en absoluto que la obra a realizar no tenga una cierta vocación de permanencia. Como se viene reconociendo por la jurisprudencia (sentencias de 07/02/1995 y 23/12/1999, entre otras varias) si hubiésemos de equiparar la provisionalidad ínsita en ese concepto a los usos meramente coyunturales, desvirtuaríamos los principios de proporcionalidad y de menor intervención en la actividad de los particulares y se dejaría de evitar restricciones injustificadas en el ejercicio de sus derechos, cuya utilización resulte inocua, cuando no beneficiosa para el interés público."

Por consiguiente, en el supuesto objeto de consulta, no puede constituir obstáculo para un eventual otorgamiento de licencia provisional la vocación de permanencia en el tiempo de las obras en sí mismas consideradas, siempre que el ayuntamiento haga constar su provisionalidad, en términos de limitación temporal, dentro del margen de cinco años previsto en el artículo 235.1 TRLOTUP.

De lo expuesto resulta, en términos de posibilidad, la viabilidad del otorgamiento de licencia de obras y usos provisionales que interesa HINOJOSA PACKAGING SLU, pues no parece que su otorgamiento perjudique o dificulte la ejecución del planeamiento urbanístico de aplicación. Más bien al contrario.

SEGUNDA. De la información suministrada por el consultante resulta que dicho ayuntamiento tiene en tramitación una modificación de planeamiento para cambiar el régimen de actuaciones integradas por el de actuaciones aisladas. Aún cuando se desconocen los detalles de dicha tramitación es de suponer que la suspensión de licencias prevista en el artículo 68.3 TRLOTUP no afectará al supuesto objeto de consulta pues, precisamente, el objeto de la modificación es facilitar la obtención de licencia para la ampliación de la referida mercantil. Sobre dicho particular debe tenerse presente que el otorgamiento de licencia de obras y usos provisionales puede considerarse un derecho que aquella puede exigir del ayuntamiento de Xàtiva. Lo expresaba así el informe de la DGU invocado *ut supra*:

TERCERA. Corresponde, finalmente, efectuar breve comentario respecto de la consideración de las licencias de obras y usos provisionales como un **derecho** que asiste a los particulares y cuyo reconocimiento por la administración éstos pueden reclamar dentro de los márgenes establecidos en el artículo 235.1 TRLOTUP; cuestión íntimamente ligada a la

12 Véase antecedente de hecho n.º 2.

consideración del carácter reglado o discrecional del procedimiento a través del que se vehicule la tramitación de la licencia provisional.

Pues bien, el carácter de **derecho** que asiste a los propietarios de suelo a solicitar y obtener una licencia provisional no puede discutirse visto lo dispuesto en el artículo 13.2.d) TRLSRU, que establece entre los derechos del propietario de "suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado" figura:

d) La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la administración urbanística.

El procedimiento a través del cual ha de vertebrarse el ejercicio de dicho derecho es, sin duda, reglado; si bien con el matiz de discrecionalidad al que luego se efectúa referencia. Y es un **procedimiento reglado**¹³ en tanto la Administración tramitante de la licencia **viene obligada a otorgarla** una vez comprobado que se cumplen los requisitos de no expresa prohibición por el planeamiento de aplicación y demás exigidos en el artículo 235.1 y 3 TRLOTUP. Es en la cuantificación de la provisionalidad donde aflora una cierta discrecionalidad, pues le está permitido a la administración otorgante fijar -en atención a las circunstancias concurrentes- el número de años para el que se otorgue la licencia.

Por consiguiente debe reconocerse el derecho de HINOJOSA PACKAGING SLU a solicitar y, en su caso, obtener del ayuntamiento de Xàtiva licencia de obras y usos provisionales en los términos anteriormente expuestos.

TERCERA. Finalmente debe abordarse la cuestión de la ejecución de la obra de urbanización necesaria para que la parcela obtenga la condición de solar y la posibilidad de que dicha obra de urbanización pueda simultanearse con la de edificación; cuestión que debe responderse positivamente visto lo dispuesto en el artículo 187.1 TRLOTUP que admite expresamente la ejecución simultánea de ambos tipos de obra previo **afianzamiento** en los términos establecidos en el artículo 162 también TRLOTUP y con asunción de los compromisos de no utilización de la edificación que también impone el invocado artículo 187.1 TRLOTUP.

De este modo, la ejecución simultánea de la obra de urbanización necesaria se configura como **condición de eficacia** de la eventual licencia de obras y usos provisionales que pueda llegar a otorgarse; otorgamiento que habrá de incluir el necesario condicionado que ligue la producción de efectos de la licencia a la acreditación de las garantías y compromisos citados, lo que exigirá de la tramitación, junto con el de edificación, del correspondiente proyecto de obras de urbanización y, en su caso, la cesión del suelo afecto a viario público; de tal modo que, en la práctica, la aprobación de la modificación puntual del PGOU que el ayuntamiento tiene en trámite vendría a dispensar carta de permanencia a la licencia provisional que eventualmente se otorgue.

¹³ Tal como ya afirmó y argumentó el informe del Director General de Urbanismo de septiembre de 2019, emitido en respuesta a la consulta formulada por el ayuntamiento de l'Alfàs del Pi.

CONCLUSIONES

ÚNICA. Procede la tramitación de licencia de obras y usos provisionales para el supuesto objeto de consulta, cuyo eventual otorgamiento deberá efectuarse en los términos y condiciones expuestas en las Consideraciones del presente informe.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de esta Dirección General, la de “evacuar (previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno) las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante”.

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la Conselleria en la siguiente dirección:

<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO